

Projet de loi

portant création d'une allocation complémentaire pour personnes âgées

Avis du Conseil d'État

(25 juin 2024)

Par dépêche du 6 décembre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 22 novembre 2023.

En date du 23 mai 2024, une entrevue a eu lieu entre le Conseil d'État et une délégation du Ministère de la famille.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de créer un droit à une allocation « complémentaire » pour personnes âgées, ci-après « AllCoPA », au profit des personnes ne pouvant pas couvrir par leurs ressources personnelles le prix des prestations et services fournis dans des structures d'hébergement pour personnes âgées agréées.

Le droit à une telle allocation existe actuellement en vertu de la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit que la loi en projet vise à abroger.

Le Conseil d'État constate que le projet de loi sous avis apporte certaines nouveautés par rapport à la loi précitée du 30 avril 2004. Il renonce notamment à définir des éléments de qualité des structures d'hébergement pour personnes âgées et ne reprend plus le système de points élaboré à ce titre étant donné que selon les auteurs, « le projet de loi n° 7524¹ définit largement les éléments et la démarche de qualité à respecter par les gestionnaires et va bien au-delà des éléments fixés jusqu'ici dans le cadre de la loi sur l'accueil gérontologique ».

¹ La loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées est issue du projet de loi n° 7524.

La loi en projet sous avis prévoit encore que l'AllCoPA couvre non seulement le prix d'hébergement et les frais pour les prestations et services fournis par les structures d'hébergement pour personnes âgées qui sont visés à l'article 3 de la loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées, mais également les frais pour les services et produits jugés comme essentiels.

Selon l'article 3 de la loi en projet sous avis, le montant mensuel de l'AllCoPA est déterminé en fonction de la moyenne de tous les montants des prix d'hébergement mensuels renseignés au registre prévu à l'article 8 de la loi précitée du 23 août 2023 pour chaque chambre individuelle faisant partie d'une structure d'hébergement pour personnes âgées agréée. Sont encore pris en compte, pour le calcul du montant mensuel de l'AllCoPA, le montant du prix d'hébergement mensuel du logement proposé au bénéficiaire tel qu'il est indiqué au registre précité ainsi que les ressources personnelles du demandeur dont il dispose soit à titre individuel, soit avec son époux ou partenaire. Le Conseil d'État note que le montant mensuel de l'AllCoPA ne peut donc ni dépasser le montant du prix d'hébergement mensuel du logement proposé au bénéficiaire ni être supérieur à la moyenne des prix d'hébergement renseignés au registre prévu à l'article 8 de la loi précitée du 23 août 2023.

Finalement, le projet de loi sous avis vise à accorder une majoration de 17 euros au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 par rapport au prix d'hébergement mensuel servant de base de calcul pour couvrir les services et produits prévus à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 3^o, du projet de loi sous avis, et à augmenter le montant mensuel immunisé de 57 euros à 65 euros au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} prévoit qu'il est créé un droit à l'AllCoPA. Le Conseil d'État donne à considérer que la notion d'« allocation complémentaire » induit en erreur en ce qu'il pourrait, en effet, en être déduit qu'il s'agit d'une allocation qui est octroyée en complément d'une allocation dont la personne âgée est déjà bénéficiaire. Le bénéfice d'une allocation constituerait alors une condition préalable à l'octroi de l'AllCoPA. Le Conseil d'État comprend toutefois qu'à l'instar de ce qui est prévu par la loi précitée du 30 avril 2004, le projet de loi sous avis a pour objet de verser un « complément » aux personnes âgées qui ne peuvent pas couvrir le prix d'hébergement du logement dans une structure d'hébergement pour personnes âgées ainsi que les frais prévus à l'article 1^{er}, paragraphe 2, points 2^o et 3^o. Le Conseil d'État suggère dès lors d'avoir recours au terme « complément » à l'instar de la notion employée à l'heure actuelle. La forme abrégée « AllCoPA » serait à adapter en conséquence.

Article 2

L'article sous revue détermine les conditions à remplir afin de pouvoir bénéficier de l'AllCoPA.

Le paragraphe 1^{er}, point 1^o, dispose que peut prétendre à l'AllCoPA toute personne « [...] admise dans une structure d'hébergement pour personnes âgées agréée conformément à la loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées. »

Le Conseil d'État comprend que le point 1^o vise les structures d'hébergement pour personnes âgées agréées conformément à la loi précitée du 23 août 2023 qui sont définies à l'article 1^{er} de celle-ci. Les logements encadrés qui ont obtenu un agrément avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 23 août 2023 et qui tombent sous le champ d'application des dispositions de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique² ne sont donc pas visés par la loi en projet sous avis. S'ajoute à cela que, selon l'article 20 du projet de loi sous avis, seulement les personnes qui ont déjà bénéficié du complément aux prix des restations fournies dans le cadre de l'accueil gérontologique prévu par la loi précitée du 30 avril 2004 toucheront l'AllCoPA. Les personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la future loi, ne bénéficient pas du complément et qui décident d'aller résider dans un logement encadré agréé ne pourront donc pas profiter de l'AllCoPA.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, point 4^o, les ressources personnelles étant déterminées aux articles « 4 à 9 », le Conseil d'État demande de remplacer au point précité la référence aux « articles 4 à 8 » par une référence aux « articles 4 à 9 ».

Article 4

Le Conseil d'État comprend que sont visés par l'article sous examen non seulement les bénéficiaires de l'AllCoPA, mais également les demandeurs de cette allocation. Partant, il estime qu'il y a lieu d'insérer, à la deuxième phrase, les termes « demandeurs et » avant le terme « bénéficiaires ».

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

L'article sous examen porte sur la fortune mobilière et la fortune immobilière qui sont à considérer comme ressource personnelle.

² Cf. article 106, paragraphe 2, de la loi précitée du 23 août 2023, qui prévoit ce qui suit : « (2) Les structures et services pour personnes âgées ayant obtenu un agrément avant l'entrée en vigueur de la présente loi en tant que « logement encadré pour personnes âgées » continuent à tomber sous le champ d'application des dispositions de la modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et du règlement grand-ducal pris en son exécution. Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'article 8, à l'exception du paragraphe 3, point 8^o, est également applicable aux structures et services pour personnes âgées ayant obtenu un agrément avant l'entrée en vigueur de la présente loi en tant que « logement encadré pour personnes âgées » ».

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 1^{er} ne détermine aucunement comment la valeur de la fortune mobilière est calculée. Au vu de cette imprécision, qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de compléter le paragraphe 1^{er}, à l'instar de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, par une disposition prévoyant que la valeur de la fortune mobilière est déterminée selon la valeur vénale.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur le délai de douze mois qui est accordé au requérant pour louer ou vendre son logement ayant servi comme dernier lieu de résidence. Aux yeux du Conseil d'État, un tel délai paraît trop court dans certaines hypothèses. Peut être cité, à titre d'exemple, l'hypothèse où le requérant est placé sous tutelle. Dans un tel cas, les autorisations de vente doivent être accordées par la justice, ce qui prend forcément du temps, empêchant, le cas échéant, une vente endéans les douze mois.

Par ailleurs, le Conseil d'État note que la loi en projet sous avis limite la possibilité pour le Fonds national de solidarité de demander aux requérants de vendre ou de louer leurs biens immobiliers aux seuls requérants disposant des biens immobiliers situés au Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui justifieraient un traitement différent des requérants disposant d'un bien immobilier au Grand-Duché de Luxembourg et ceux disposant d'un bien immobilier à l'étranger et estime que ce traitement différent risque de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15 de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères établis par l'article 15 précité, à savoir que la différence de traitement procède d'une disparité objective, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

En conclusion, le Conseil d'État propose aux auteurs de faire abstraction, à l'article sous examen, de la possibilité pour le Fonds national de solidarité de demander au requérant de vendre ou de louer son logement ayant servi comme dernier lieu de résidence, et ce dans la mesure où, en vertu de l'article 16 du projet de loi sous examen, les immeubles appartenant aux bénéficiaires sont de toute manière grevés d'une hypothèque légale et que le Fonds national de solidarité récupérera de cette façon les montants qu'il a versés au titre de l'AllCoPA.

Pour le surplus, dans la mesure où il s'agit du requérant qui est visé au paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase, le Conseil d'État demande de remplacer le terme « bénéficiaire » par le terme « requérant », pour écrire « requérant propriétaire de son logement ».

Au paragraphe 3, point 2^o, et étant donné que ledit point porte sur les immeubles qui ne sont pas visés au point 1^o, le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les termes « non visés à l'alinéa qui précède » par les termes « non visés au point 1^o ».

Article 8

Le paragraphe 2 prévoit que le créancier d'aliments, requérant ou bénéficiaire de l'AllCoPA, est tenu, dès que le Fonds l'y invite par lettre

recommandée, de faire valoir ses droits. Le Conseil d'État recommande à l'instar de ce qui est prévu à l'article 10, paragraphe 2, de la loi précitée du 30 avril 2004, de prévoir que le requérant ou le bénéficiaire de l'AllCoPA dispose d'un délai de six mois à compter de la réception de la lettre recommandée pour faire valoir ses droits.

Le paragraphe 4, alinéa 4, prévoit : « Les limites de l'alinéa 3 ne sont pas applicables si [...] ». Le Conseil d'État note que le libellé de cette disposition est identique à celui de la disposition prévue à l'article 11, paragraphe 4, alinéa 3, de la loi précitée du 28 juillet 2018, sauf que celui-ci se réfère à l'alinéa 2³, lequel regroupe les libellés des alinéas 2 et 3 du paragraphe 4, dans sa teneur proposée, de sorte que, dans le cadre du revenu d'inclusion sociale, non seulement la limite relative au revenu imposable inférieur à trois fois le salaire social minimum ne s'applique pas, mais également celle relative à l'exercice de l'action du Fonds national de solidarité jusqu'à concurrence d'un montant correspondant au maximum au salaire social minimum. Dans la mesure où l'alinéa 4 vise « les limites », le Conseil d'État se demande si l'intention des auteurs de la loi en projet est de viser, à l'instar de la loi précitée du 28 juillet 2018, les limites prévues aux alinéas 2 et 3. Dans l'affirmative, il y a lieu de remplacer les termes « Les limites de l'alinéa 3 » par les termes « Les limites prévues aux alinéas 2 et 3 ».

Article 9

Le Conseil d'État donne à considérer que l'emploi des termes « salaire professionnel » est inapproprié et demande dès lors de les remplacer par le terme « revenu ». Il en est de même des termes « salaire social minimum de son revenu professionnel » dont il convient de ne retenir que les termes « salaire social minimum ».

Articles 10 à 12

Sans observation.

Article 13

Le Conseil d'État relève que le paragraphe 2 est à omettre. En effet, pour ce qui est des aides perçues indûment sur base de déclarations incomplètes ou fausses et en vertu de l'adage « *fraus omnia corrumpit* », une décision obtenue par fraude est susceptible d'être révoquée, voire retirée à tout moment, étant donné qu'un avantage obtenu par fraude ne saurait créer des droits, ou acquérir un caractère définitif à l'égard du fraudeur⁴. Aussi le Conseil d'État demande-t-il la suppression du paragraphe 2 pour être superfétatoire.

³ En effet, l'article 11, paragraphe 2, alinéa 2, est libellé comme suit : « Cette action peut porter sur la période écoulée et remonter dans ses effets à la date à laquelle le Fonds a invité par lettre recommandée les débiteurs d'aliments à s'acquitter de leur obligation. L'action ne peut être exercée contre les personnes qui disposent d'un revenu imposable inférieur à trois fois le salaire social minimum. Elle ne peut, en outre, être exercée que jusqu'à concurrence d'un montant correspondant au maximum au salaire social minimum.

⁴ Cour adm., arrêts du 16 juin 2011, n° 27975C et du 29 septembre 2011, n° 28377C.

Article 14

L'article sous examen détermine les cas dans lesquels le Fonds national de solidarité réclame la somme par lui versée au titre de l'AllCoPA.

Le Conseil d'État note que l'article sous examen porte sur la réclamation des sommes versées par le Fonds national de solidarité. Ces dispositions sont reprises à l'article 15 de la loi précitée du 30 avril 2004 actuellement en vigueur. Ledit article 15 comporte toutefois encore d'autres dispositions qui ne sont pas reprises à l'article sous examen. Il prévoit notamment que les montants touchés par le Fonds national de solidarité en lieu et place du bénéficiaire, en exécution de l'article 10, paragraphe 4, de la loi précitée du 30 avril 2004, ainsi que les montants dont les descendants se sont acquittés à l'égard du bénéficiaire en raison de l'obligation alimentaire résultant des articles 205 et 206 du Code civil, sont à déduire du montant à récupérer par le Fonds national de solidarité. Ledit article 15 dispose encore que le Fonds national de solidarité renonce à la restitution des montants correspondant aux pensions alimentaires visées à l'article 10, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 30 avril 2004 et que les montants visés à l'article 15 sont à considérer comme une créance desdits héritiers et à déduire de l'actif de la succession avant la restitution au profit du Fonds national de solidarité. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à ne pas insérer ces dispositions dans le projet de loi sous avis.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que le paragraphe 2, point 2^o, prévoit qu'« [à] défaut de successeurs en ligne directe et de conjoint ou partenaire survivant, le Fonds ne peut faire valoir aucune demande en restitution pour une première tranche de l'actif de la succession fixée à mille sept cents euros, sans distinction du nombre de successeurs entrant en ligne de compte. » Ledit paragraphe ne prévoit pas d'indice de référence pour le montant y visé, et ce contrairement aux autres dispositions du projet de loi sous avis qui fixent des montants. Afin d'éviter toute équivoque et par analogie aux autres dispositions, le Conseil d'État recommande aux auteurs de remplacer le montant de mille sept cents euros par le montant indexé correspondant.

Articles 15 à 21

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Le Conseil d'État constate que les auteurs emploient indistinctement les termes « demandeur » et « requérant » à travers le dispositif sous revue. Il demande aux auteurs d'harmoniser la terminologie employée.

Il est signalé que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir.

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. De plus, il y a lieu d'avoir recours à l'intitulé de citation dans sa teneur finalement retenue pour désigner l'acte en question.

Article 2

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les termes « durant la période où » par les termes « durant la période pendant laquelle ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, point 1^o, il convient de supprimer le terme « la » avant le terme « réserve ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 1^{er}, point 2^o.

Toujours au paragraphe 1^{er}, point 1^o, il y a lieu de faire suivre le chiffre « 3 » d'un exposant.

Au paragraphe 2, il convient d'écrire « au nombre 100 ».

En ce qui concerne le paragraphe 3, il y a lieu de relever que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Par ailleurs, pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Partant, les termes « devra veiller » sont à remplacer par le terme « veille ».

Au paragraphe 4, première phrase, il est recommandé de remplacer les termes « « appartement » et « oasis » » par les termes « « oasis » et « appartement » » dans la mesure où l'article 1^{er} du projet de loi n° 7524 définit les chambres de type « oasis » et que l'article 2 dudit projet de loi définit les chambres de type « appartement ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu d'insérer une virgule avant les termes « du Code du travail » et avant les termes « ainsi que ».

Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient d'insérer une virgule avant les termes « tels que ».

Au paragraphe 3, il y a lieu de supprimer les termes « à la règle générale énoncée », car superfétatoires. Par ailleurs, il faut écrire « offices sociaux » avec une lettre « o » initiale minuscule, car s'agissant de termes génériques.

Article 7

Aux paragraphes 2 et 3, il y a lieu d'insérer les termes « Grand-Duché de » avant le terme « Luxembourg », pour écrire « Grand-Duché de Luxembourg ».

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il convient de supprimer les termes « de la présente loi », pour être superfétatoires. Cette observation vaut également pour l'article 16, paragraphes 2 et 3.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, les termes « du Code civil » à leur première occurrence sont à entourer de virgules.

Au paragraphe 3, il est recommandé de remplacer le terme « dans » avant les termes « l'annexe B » par le terme « à ».

Au paragraphe 4, alinéa 4, il convient de remplacer les termes « de la prédite loi modifiée du 9 juillet 2004 » par les termes « de la loi précitée du 9 juillet 2004 ».

Au paragraphe 4, alinéa 6, il faut remplacer les termes « des alinéas qui précèdent » par les termes « du présent article ».

Article 12

À l'alinéa 2, il est recommandé de remplacer les termes « conditions d'accès » par les termes « conditions d'octroi ».

Article 14

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, il y a lieu de supprimer la virgule avant les termes « ou dans les dix ans ».

Article 20

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le terme « toucheront » est à remplacer par le terme « touchent ».

Au paragraphe 2, il faut remplacer les termes « loi modifiée du 30 avril 2004 précitée » par les termes « loi précitée du 30 avril 2004 ». Cette observation vaut également pour les paragraphes 3, alinéa 1^{er}, et 4, alinéa 1^{er}.

Au paragraphe 3, alinéa 2, il convient de citer l'intitulé complet de la loi y visée étant donné que son intitulé n'a pas encore été mentionné auparavant dans le dispositif sous revue. Partant, il y a lieu d'écrire « loi modifiée du 23 décembre 1998 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil gériatologique aux usagers des centres intégrés, maisons de soins, centres socio-gériatologiques et foyers de jour psychogériatrique ».

Au paragraphe 4, alinéa 2, il faut remplacer les termes « loi modifiée du 23 décembre 1998 précitée » par les termes « loi précitée du 23 décembre 1998 ».

Article 21

Il faut insérer les termes « celui de » avant les termes « sa publication ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 25 juin 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes